



Une pratique policière sans visibilité: le community policing en France 1890-1930

Marie Vogel

► To cite this version:

Marie Vogel. Une pratique policière sans visibilité: le community policing en France 1890-1930. Rubbettino. Gli spazi della polizia. Un'indagine sul definirsi degli oggetti di interesse poliziesco a cura di Livio Antonielli, Rubbettino, pp.221-239, 2013. <halshs-00924358>

HAL Id: halshs-00924358

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00924358>

Submitted on 7 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Marie Vogel

*Une pratique policière sans visibilité:
le community policing en France 1890-1930*

A partir de l'exemple d'une ville moyenne, Grenoble, durant le premier tiers du XX^{ème} siècle, le propos de ce texte est de retracer les transformations de l'activité policière qui relève du *community policing* dans les polices des villes en France. Le terme anglo-saxon fait peu sens dans le cadre français, son usage comme notion pour l'analyse correspond ici à deux objectifs. Il s'agit d'abord de pointer les transformations des contenus empiriques de l'activité en relation avec les formes de l'ordre social local: quels sont les objets de police que ce terme recouvre? Comment la collection de ces objets évolue-t-elle à mesure que l'on avance dans le siècle? Mais il s'agit ensuite et surtout de mettre en évidence le travail de redéfinition des catégories légitimes de l'action policière par les cadres policiers, les commissaires, et de souligner combien la transformation de l'activité de compte-rendu de l'action (et la présentation de la collection des objets de police), a invisibilisé la permanence de certaines pratiques, particulièrement celles relevant de la police de la communauté locale.

Je reviendrai en préalable sur la notion de *community policing* et sur l'usage que j'en retiens: une activité bi-face: pratique de terrain et pratique intellectuelle. Je retracerai ensuite ce que fait la police municipale d'une ville de 70.000 habitants au début du siècle: le *community policing* est ainsi envisagé classiquement comme une pratique policière de terrain – la police de la communauté urbaine locale. Je continuerai avec les transformations du *community policing* comme une pratique intellectuelle d'explicitation et de mise en cohérence des pratiques policières de la communauté locale. Cette dimension de l'action revient aux cadres policiers, les commissaires de police. En France sur cette période, elle s'impose à eux comme une nécessité bureau-cratique, financière et professionnelle dans un contexte où l'organisation des services est largement municipale et les transformations sociales rapides. Deux remarques, sur la désynchronisation de ces deux registres de l'activité et sur la double invisibilité du *community policing*, conclueront mon propos.

Deux mots d'abord sur l'usage de la notion de *community policing* et sur la comparaison qui, de fait, l'accompagne. Le terme anglo-saxon de

community policing renvoie, dans sa version contemporaine¹, à un programme d'action, à un ensemble d'activités de police orientées vers la communauté locale, et un horizon de légitimité de l'action qui s'inscrit dans la tradition de la police décentralisée. Au delà de la collection des objet de police, le terme pose la question du sens donné par les professionnels à cette activité. Evidente pour l'étude des polices anglo-saxonnes², la notion de *commu-nity policing* est à l'opposé du modèle professionnel policier (judiciaire et national) qui progressivement s'affirme sous la III^{ème} République. Le terme français symétrique – «la police de la communauté (locale)» – est à rebours du modèle légitime historiquement dominant de la police en France. La conception sectorielle de l'activité qui se consolide progressivement dissocie la police judiciaire, la police politique et la police urbaine; c'est ce dernier qualificatif qui est employé le plus fréquemment en sociologie comme équivalent du *community policing*³. L'usage de la notion de *community policing* plutôt que «police urbaine» pour caractériser l'activité policière en milieu urbain sous la III^{ème} République permet de réintégrer dans l'analyse la question de l'orientation locale de l'activité comme question pertinente pour les policiers en charge des service de police des villes. L'usage de cette notion pour l'exemple français permet de caractériser un registre de la pratique policière qui perd de sa légitimité, et de souligner combien la nouvelle professionnalité policière, malgré des tentatives, ne s'articule plus avec ce registre de l'action. Il permet également de prendre plus nettement en compte une dimension intellectuelle ou cognitive du travail policier, inégalement questionnée dans les deux contextes⁴, celle consistant à produire dans un même mouvement une représentation de l'ordre local et du bon ordre des désordres, et un discours professionnel légitime et autonome sur ce registre de l'action.

Le *community policing* est envisagé comme une activité policière bi-face; son périmètre classique, circonscrit habituellement aux pratiques de petite police d'une collectivité locale, est élargi au travail d'élaboration profession-

¹ Pour une présentation d'ensemble des débats contemporains voir W.M. Oliver, *Community Policing. Classical Readings*, Prentice Hall, Upper Saddle River (NJ) 2000.

² Jean-Paul Brodeur souligne ainsi: «quelles que soient les réserves des dirigeants des forces policières envers la police de communauté, il leur est très difficile de se soustraire à l'obligation de se définir par rapport à cette conception de l'intervention policière», *Les visages de la police. Pratiques et perceptions*, Presses de l'Université de Montréal, Québec 2003, p. 199.

³ La sociologie de la police française retient généralement la partition administrative française (police judiciaire/police urbaine/police de renseignement) de l'activité policière tout en la spécifiant différemment. Ainsi la «police urbaine» se rapproche conceptuellement du *community policing*, la question de la légitimité locale de l'action en moins; voir l'analyse de référence de D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris 1996, pp. 171 ss.

⁴ Voir Oliver, *Community Policing*, cit.

nelle et normative assuré sur ce plan par les commissaires⁵. Le *community policing* correspond ainsi à une pratique de police quotidienne d'une communauté locale donnée, où l'activité policière est orientée par les urgences et besoins supposés ou réels d'une communauté locale. Les sources pour l'observation des pratiques quotidiennes sont plus administratives que judiciaires, autant liées à l'administration du service qu'à l'action policière sur le terrain. Les rapports annuels sur le budget et les demandes d'augmentation de crédits ou de personnel sont l'occasion d'une explicitation des activités routinières, professionnellement peu valorisées, mais néanmoins dévoreuses du temps professionnel policier. Il correspond ensuite à une pratique policière intellectuelle de production de catégories qui servent à penser l'ordre social local, à produire des classements qui sont également des catégories de légitimation du travail policier. Cette dimension intellectuelle de l'activité n'est pas propre à la police de la communauté locale, elle est une composante des diverses activités de police. En matière d'activité judiciaire par exemple, la police urbaine arrête peu mais enregistre beaucoup et son activité sur ce plan s'apparente d'abord à un travail de bureau, au classement et à la mise en circulation de l'information. D'une même manière, le *community policing* se compose en grande partie d'une pratique sans écriture (le règlement physique et verbal d'une situation) ou comportant une production de «texte primaire»⁶ au sens où celle-ci est prise dans une interaction concrète qu'elle qualifie (par exemple: règlement des petits différends avec rédaction d'une note dans la «main courante», le registre d'enregistrement de l'activité quotidienne de police) et d'une pratique intellectuelle d'élaboration, de production de «texte secondaire» (par exemple: les rapports synthétiques d'activité, mais également les projets de réorganisation). Ces derniers textes, plus ou moins sophistiqués sont pris dans une intertextualité où les logiques professionnelles (les précédents, les doctrines policières du moment), les logiques politiques, les principes juridiques et ceux de la responsabilité administrative se combinent de manière variable. En matière de *community policing*, comme pour les autres champs ou secteurs de l'activité policière mais sans doute un peu plus encore, il ne s'agit pas simplement d'une trace bureaucratique de l'action, mais bien d'une pratique policière intellectuelle spécifique, d'un travail de mise en forme de l'adéquation des pratiques policières avec le contexte.

Le *community policing*, ou la police de la communauté locale, recouvre une activité informelle, discrète, socialement et localement déterminée pour

⁵ En partageant l'orientation des historiens considérant l'écrit comme une catégorie de l'action policière, V. Milliot (dir.), *Les mémoires policiers 1750-1850. Écritures et pratiques policières du Siècle des Lumières au Second Empire*, PUR, Rennes 2006, pp. 19 ss.

⁶ Pour cette distinction voir M. Baktine, *Esthétique de la création verbale*, Gallimard, Paris 1984, citée et utilisée par B. Lahire, *L'invention de l'illettrisme*, La Découverte, Paris 1991, pp. 19 ss.

sa part pratique mais elle est aussi une activité intellectuelle de mise en ordre, de publicisation de l'ordre social local et des pratiques professionnelles policières afférentes. Elle est ainsi une pratique de terrain (et des agents) et une pratique de bureau (des commissaires), une activité informelle et une activité de formalisation. Ce sont là deux faces de l'activité policière qui ne sont pas soumises aux mêmes impératifs. De même, les transformations de ces deux faces de l'activité ne sont pas synchrones, la pratique survivant à sa disparition dans les formes nouvelles de la publicisation de l'action.

1. *Le community policing:
transformations et permanence de l'activité de terrain*

La police des villes en France sous la III^{ème} République est organisée d'une manière mixte: la police est municipale (ses personnels et son budget de fonctionnement le sont et le maire comme autorité de police dispose de pouvoirs étendus) mais les cadres qui dirigent le service, les commissaires, sont des agents de l'Etat⁷. Rudimentaire jusqu'à la fin du Second Empire – où il comprend moins de trente agents, en règle générale d'anciens gendarmes ou d'anciens militaires – le service de la police à Grenoble se développe durant les années de la III^{ème} République. C'est également le cas des autres villes françaises.

Le *community policing* entendu comme activité policière de terrain est très largement dépendante de son contexte, des transformations économiques et sociales de la ville. L'exemple qui nous sert de point d'appui ici, Grenoble, est une ville moyenne, un chef-lieu de département qui connaît une croissance démographique rapide sous la III^{ème} République, doublant sa population entre 1881 et 1936. L'immigration est durant toute cette période régulière et de grande ampleur. C'est, en résumé, une capitale économique régionale et une ville ouvrière qui, comme une majorité des villes de cette taille, est politiquement orientée à gauche. Sur l'ensemble de la période l'effort financier de la ville pour le service de la police est à la fois régulier et appréciable, et la situe en bonne place parmi les villes de dimension comparable⁸.

Le champ d'action privilégié du service de la police municipale est à l'origine un champ d'action local défini de façon stable tout au long du XIX^{ème} siècle. La définition de la police municipale issue de la Révolution,

⁷ La loi municipale de 1884 affirme les prérogatives municipales en matière policière; le centralisme policier français, au moins sous cet angle et cette période, est relatif. Pour la période antérieure et d'un point de vue comparé voir C. Emsley, *Policing and its Context 1750-1850*, Mac Millan Press, Oxford 1983.

⁸ Les données sont issues de M. Vogel, *Les polices des villes entre local et national: l'administration des polices urbaines sous la III^{ème} République*, thèse de science politique, IEP Grenoble, 1993.

reprise encore dans l'article 97 de la loi municipale de 1884 renvoie à des principes de bon ordre, de sûreté et de salubrité publique. Extensivement, huit domaines sont énumérés: la sûreté et la commodité du passage dans les rues, des atteintes à la tranquillité publique, du maintien du bon ordre dans les lieux publics, de la police des cimetières et des inhumations, de la fidélité du débit des denrées, de la prévention des accidents et des fléaux, des mesures concernant les aliénés, et du contrôle de la divagation des animaux malfaisants ou féroces. L'énumération donne un aperçu du domaine d'intervention théorique de la police municipale et correspond à peu près, avec des priorités diverses, à ce qu'on peut observer de l'activité du service. Celle-ci comprend grossièrement trois domaines. Le premier est celui du contrôle des marges de la communauté locale. Il s'agit de la surveillance des lieux ou des personnes qui présentent potentiellement le plus de menaces pour l'ordre entendu au sens de la tranquillité, comme les cafés et les bals, les bohémiens, les prostituées, les vagabonds, et les petits métiers. Le second correspond à l'organisation d'une présence policière dans la ville, présence dans les Commissariats afin d'y recueillir plaintes et doléances, et police ostensible sur la voie publique⁹. Il s'agit de veiller au respect de la réglementation municipale d'une manière large et d'offrir un recours face «aux incidents habituels de la vie urbaine»¹⁰, accidents, maladies, suicides, recueil des objets trouvés, événements de toutes sortes enfin, qui peuvent être rattachés de près ou de loin à un trouble de la tranquillité des habitants et par là à l'ordre local qu'est chargée de préserver la police municipale. Le troisième domaine regroupe toute une série de tâches qui ne sont ni spécifiquement policières au sens moderne du terme, ni imposées par les événements urbains quotidiens, et qui apparaissent de plus en plus, au fur et à mesure que se développe une représentation sectorielle et technique de l'activité de police, comme des charges indues, supportées par le service de la police pour le compte d'autres services municipaux. Ces charges peuvent être interprétées comme une participation policière à l'administration locale. Il s'agit par exemple du port de plis municipaux ou de la tenue par des agents de police de l'asile pour les indigents et du dispensaire municipal.

Le contrôle des marges de la communauté locale

Je ne détaillerai pas l'activité de contrôle des marges de la société locale qui vise à la fois des lieux spécifiques et des populations identifiées. Il s'agit là d'un domaine bien étudié. Dans les années 1880, la surveillance policière est concentrée sur les prostituées, les souteneurs et autres gens sans aveu

⁹ D'où l'installation de postes fixes marquant la présence policière.

¹⁰ Les citations, extensives parfois, visent à exemplifier la récurrence de la référence implicite à l'ordre social local.

et, à la limite de ces populations clairement désignées comme une classe de malfaiteurs, on trouve des catégories au statut plus ambigu. Ce sont d'abord les mendiants et les vagabonds et d'autres populations au statut incertain qui frayent à la limite de l'activité illicite, et pratiquent des petits métiers ou des professions qui les exposent si ce n'est à la tentation de la délinquance du moins à l'attention policière, les petits métiers des rues, que l'on suppose avoir le larcin ou le comportement importun faciles: les décrotteurs, les portefaix, les crieurs de journaux et les marchands ambulants, les saltimbanques. Ce sont aussi les brocanteurs et les fripiers, une vingtaine à la fin du siècle, qui «de par la nature de leur profession obligent la police à faire de fréquentes visites dans leurs boutiques; chaque fois qu'un vol d'effets, linge, outils nous est signalé, une visite est opérée chez chacun d'eux». Ce sont enfin, par la proximité qu'elles entretiennent avec la prostitution clandestine, les «filles de brasseries», qui sont l'objet d'une attention particulière du service, pour des raisons qu'exprime sans détour le commissaire central en 1890:

beaucoup de jeunes filles campagnardes, honnêtes et naïves que la crise agricole pousse vers les villes, où elles viennent chercher fortune, alléchées par un gain trop souvent illusoire, sont attirées dans ces lieux de débauche par des racoleurs qui font miroiter à leurs yeux des gages qu'elles touchent rarement; elles sont les appeaux de ces établissements où filles sont livrées à la débauche et sont bientôt victimes d'une odieuse exploitation, jusqu'au jour où les maladies vénériennes les font échouer à l'hôpital, qu'elles encombrement une partie de l'année au détriment des finances de la ville; de là elles tombent dans la prostitution.

Les lieux qui font l'objet d'une surveillance, hormis la rue, sont donc d'une manière privilégiée les débits de boissons, les garnis, les hôtels et les divers spectacles et bals permanents. On compte à Grenoble, en 1890, 670 débits de boisson, 565 garnis, 34 hôtels et 14 bals permanents.

Vingt ans plus tard la clientèle privilégiée des services de police n'a guère varié. La prostitution et les souteneurs constituent toujours une préoccupation policière majeure. Les mendiants et les vagabonds bénéficient également toujours pour leur part d'une sollicitude policière marquée. «Non seulement les jours de grande fête, mais encore en temps ordinaire, notre ville est sillonnée de mendiants et de vagabonds venus de tous les coins de l'Europe», explique le commissaire Pélatant en 1907.

Dans ce steeple-chase, c'est l'Espagne qui tient le record. Elle nous envoie des collections complètes et toujours renouvelées de manchots, boiteux et culs-de-jatte, d'une saleté repoussante et d'une insistance remarquable ... Nous les expulsions de la ville par une porte, ils rentrent le lendemain par l'autre. Quand nous croyons avoir fini avec un premier convoi, vite une seconde fournée arrive à la rescousse ... Mon service lutte donc avec énergie contre cette marée d'un nouveau genre.

En vingt ans, la maîtrise policière de ces problèmes ne s'est donc pas améliorée. Progressivement cependant, le traitement policier du désordre local se différencie et se spécialise, dans une évolution dont on peut considérer qu'elle est achevée à la fin des années 1920. Le service de la sûreté, au fur et à mesure qu'il se spécialise dans l'activité judiciaire, se taille dans ces populations une clientèle particulière, qui se limite aux individus qu'on peut qualifier pénalement. Le terme de «malfaiteur» en vient à désigner, dans les rapports d'activité, une population plus limitée et mieux définie qu'auparavant: ce sont les auteurs de crimes ou de délits, le plus souvent voleurs ou cambrioleurs, souvent récidivistes, «*qui se déplacent avec une extrême mobilité*». Le service de la sûreté conserve pour les surveiller le contrôle des hôtels et des garnis, mais il n'exerce plus de surveillance systématique sur l'ensemble des populations qu'on définissait comme policièrement suspectes dans les années 1880.

Il faut faire là la part de l'évolution sociologique: une partie des petits métiers de la rue ont disparu. On peut aussi y voir l'effet d'une spécialisation des fonctions. Les populations flottantes, mendiants ou vagabonds, semblent devenir une moindre préoccupation pour la police municipale à mesure que des administrations nouvelles, les administrations sociales, se développent, dont ils constituent la clientèle privilégiée.

La police quotidienne de la communauté locale

Les activités de police quotidienne de la communauté locale, bien qu'elles tendent à être partagées de plus en plus avec d'autres administrations, continuent tout au long de la période à constituer l'essentiel, en termes d'activité concrète, des interventions du service. La présence policière reste avant tout, pour reprendre l'expression déjà citée, «*paisible et tutélaire*».

Dans les années 1880, «la police municipale tient la main à l'exécution des divers arrêtés municipaux». Cette formule n'est pas une clause de style. La police veille effectivement à ce que les habitants respectent l'ensemble des réglementations concernant la propreté des rues et des allées, la qualité de l'éclairage, les dépôts d'immondices, et les diverses causes d'embarras de la voie publique. Elle récupère les objets trouvés, surveille les établissements insalubres, les conditions de l'alimentation publique et la qualité des denrées sur les marchés, a en charge l'hygiène publique et capture d'innombrables chiens errants. Elle porte également assistance et secours aux blessés, et intervient dans l'ensemble des conflits familiaux ou de voisinage qui sont portés devant elle. Cette activité quotidienne est difficile à objectiver, mesurer.

La lecture des registres journaliers, mains-courantes ou registres de permanence, nous donne des exemples ponctuels et quotidiens de l'activité de conciliation et d'assistance qu'effectuent en permanence les commissaires et les agents. Ces «affaires qui sont traitées verbalement et par voie de conci-

liation ne sont ni les moins difficiles ni les moins délicates et demandent beaucoup de temps», souligne le commissaire central en 1879. Elles sont de plus, pour nous, difficilement quantifiables; chaque Commissariat disposait en effet de plusieurs registres dont il est difficile d'apprécier le degré de fiabilité, et qui n'ont pas tous été conservés. De cette limite des sources on ne peut toutefois pas conclure au caractère secondaire de l'activité. Elle constitue au contraire la trame quotidienne du travail du service, la routine dont la tradition policière et l'opinion dégagent les affaires marquantes.

Peu à peu, le service de la police municipale laisse à d'autres certains de ses champs d'intervention traditionnels, notamment en matière d'hygiène et de contrôle de l'approvisionnement des marchés, et s'en tient de plus en plus dans ses interventions à ce qui concerne le trouble de la tranquillité publique. Mais sa spécialisation progressive, affichée dans ce domaine n'empêche pas que les conflits mineurs, de voisinage ou familiaux, les petites rixes et les multiples accidents urbains qui n'ont généralement pas de suite judiciaire demeurent le champ d'intervention privilégié et incompressible de la police au quotidien. Dans ces affaires, c'est la police municipale qui est de fait maîtresse de la qualification des faits. Des nombreuses situations similaires, bagarres sans conséquences ou conflits entre voisins, dans lesquelles elle intervient, seul un petit nombre figure finalement dans les statistiques d'activité du service: celles qui ont donné lieu à incrimination.

Même ainsi cependant, les données disponibles montrent la persistance et l'importance de ce type d'activités, comparées à celles liées à la délinquance ou à la criminalité, tout au long de la période. L'acte policier par excellence, l'arrestation, est rare. Entre 1919 et 1939, on en compte moins de deux cent par an, et il faut attendre les années 1930 pour voir le service de la police arrêter moins de deux fois plus de chiens errants que de délinquants (Tableau 1). L'évolution est due à la baisse du nombre des arrestations de chiens, celles de malfaiteurs restant à un niveau à peu près stable de 1919 à 1939.

Tableau 1 - *Activité de la police de Grenoble 1919-1939. Arrestations de malfaiteurs et de chiens errants*

années	malfaiteurs	chiens errants	chiens/ malfaiteurs	années	malfaiteurs	chiens errants	chiens/ malfaiteurs
1919	160	763	4,8	1930	156	589	3,8
1920	325	742	2,3	1931	199	773	3,9
1922	127	243	1,9	1932	200	351	1,8
1923	137	622	4,5	1933	152	528	3,5
1924	164	973	5,9	1934	171	359	2,1
1925	136	463	3,4	1935	168	260	1,5

années	malfaiteurs	chiens errants	chiens/ malfaiteurs	années	malfaiteurs	chiens errants	chiens/ malfaiteurs
1926	115	328	2,9	1936	128	223	1,7
1927	143	990	6,9	1937	106	305	2,9
1928	171	335	2,0	1938	150	211	1,4
1929	166	331	2,0	1939	187	211	1,1

Source: *Bulletin municipal officiel*

On constate de même que, sur toute la période, sensiblement autant d'affaires de tapage nocturne et d'ivresse manifeste vont au tribunal de police que d'affaires concernant la prostitution. Dans l'entre-deux-guerres, ces deux qualifications sont rapidement dépassées par les infractions automobiles (Tableau 2).

Tableau 2 – *Affaires jugées par le tribunal de simple police de Grenoble 1893-1928*

année	bruits et tapages injurieux et nocturnes	ivresse manifeste	autres infractions à la salubrité (prostitution princip.)	infractions automobiles
1893	233	452	698	-
1898	257	627	880	-
1903	167	372	874	-
1908	153	517	669	119
1913	235	443	1.058	244
1923	230	369	766	575
1928	145	459	524	1.432

Source: ADI 2U 23, Statistiques établies pour la Cour d'Appel de Grenoble 1866-1928

La stabilité d'une activité de proximité s'apprécie encore mieux à la lecture des registres tenus par les Commissariats. Alors que l'économie d'ensemble de la police comme institution et comme représentation connaît une véritable mutation entre le début du siècle et les années 1930, il est frappant de constater que le contenu des mains-courantes ou des registres journaliers des Commissariats ne change pas sensiblement. Deux brefs exemples: les registres de main-courante du Commissariat du troisième arrondissement, situé dans le quartier Berriat, pour la semaine du 2 au 9 mars 1905, puis pour celle du 12 au 19 juin 1926.

Le registre de 1905 mentionne successivement: une contravention dressée à une couturière pour défaut de déclaration de garni; une rixe provoquée à deux heures de l'après-midi chez un marchand de vin par deux individus qui «ont

voulu à toute force se faire servir une bouteille», ont donné quelques coups de poing et brisé une vitre d'une valeur de deux francs – «ce fait a occasionné un rassemblement de 200 personnes sur la voie publique», mais le marchand refuse de porter plainte; une contravention à un propriétaire d'immeuble pour «défaut de caisses à balayures dites poubelles»; une morsure de chien; la déposition au violon de quatre jeunes gens de seize à vingt et un ans accusés d'un vol de porte-monnaie; l'agression de cinq ouvriers par cinq militaires à la sortie d'un café, jets de bouteilles, l'un des civils part avec le képi d'un militaire, personne ne porte plainte; la chute d'un retraité du PLM dans une tranchée de chantier non signalée – «le sieur H. s'est contusionné différentes parties du corps»; une marchande de volailles insultée et frappée dans la rue par trois individus; le dépôt au violon d'un manœuvre de vingt-sept ans trouvé couché sur un banc, ivre-mort, à quatre heures du matin (nuit du samedi au dimanche); l'arrêt par un ouvrier cordonnier d'un cheval emballé, finalement ramené à son conducteur. Cette rubrique regroupe les infractions pour faits de prostitution.

Surviennent ensuite le dépôt au Commissariat d'une fille de quinze ans qui jouait de l'accordéon dans la rue avec son frère âgé de quatre ans; la déclaration d'une marchande qui a rendu la monnaie sur cinquante francs alors qu'on lui avait donné un billet de cent, et qui tient le solde à la disposition de sa cliente inconnue; la verbalisation de deux individus pour ivresse manifeste; la collision avec une voiture d'un garçon âgé de douze ans «monté sur une motocyclette marchant à une vitesse précipitée», sans accident de personne; deux contraventions pour rixe et querelle sur la voie publique; une contravention dressée à un docteur en médecine propriétaire d'immeuble pour «défaut de caisse à balayures»; le dépôt devant le Commissariat par un marchand d'huîtres d'une voiture à bras louée le matin même et que son propriétaire n'est pas venu rechercher comme convenu; une contravention dressée à deux filles soumises qui se querellaient dans un bal public au sujet d'un trousseau de clefs; le dépôt d'un chien perdu au poste de police; une contravention dressée à un employé «monté sur une bicyclette dépourvue de lanterne éclairée»; enfin, les comptes-rendus des surveillances des bals de la semaine, qui se déroulent sans incident notable. Tels sont, vus du Commissariat d'un quartier à dominante populaire, les événements de la semaine policière du Mardi-Gras de l'an 1905.

Le tableau de la vie urbaine ainsi brossé diffère peu de celui que dessine, du même point de vue, la main-courante de la semaine du 12 au 19 juin 1926, qui rapporte les faits suivants, pris dans l'ordre chronologique: l'oubli d'un service de table brodé dans une pâtisserie; un feu de cheminée sans dégâts, inscrit «à toutes fins utiles»; un chien trouvé; une collision entre une automobile et un cycliste, «la roue arrière du vélo a été voilée»; un portefeuille trouvé, avec un filet à provisions; une pèlerine d'enfant, idem; une collision entre une automobile et un camion, «le pare-boue droit et la roue avant de l'auto ont été faussé [sic] et un pneu crevé. Après constatation d'un huissier, les deux parties ont déclaré s'arranger par l'entremise de leurs assurances»;

une fourrure oubliée chez un épicier; un chapeau d'enfant, chez un marchand de tissu; le transport à l'équarrissage des abattoirs d'un chien crevé à un carrefour; un sac à main d'enfant, trouvé; enfin, l'admission à l'hôpital d'une femme de soixante-huit ans.

L'activité de petite police, qui tient à la fois de la police de proximité et de l'apaisement et qui peut déboucher ou non sur une qualification pénale des faits et de la violence quotidienne, reste donc en 1926 comme en 1905 l'activité essentielle de la police municipale. Elle ne change pas de nature, mais elle évolue avec le développement de la vie urbaine. Les formes que revêt cette activité et le peu de suites qu'elle appelle ne la rend pas aisément appréciable mais elle se poursuit constamment.

La participation aux tâches d'administration locale

On a déjà noté que le service de la police municipale s'était peu à peu déchargé de tâches qui ne semblaient plus participer d'une définition moderne de la police, centrée sur la tranquillité publique entendue au sens strict. On peut souligner à l'aide de quelques exemples que ces tâches, indues au regard de la nouvelle définition de la police comme activité spécialisée, incombent cependant assez longtemps au service de la police municipale.

Ces tâches prennent plusieurs formes: le détachement d'agents (auprès du contrôleur des contributions directes par exemple) mais aussi les nombreuses missions assurées pour les administrations. Le rapport annuel pour 1899 chiffre assez précisément les charges que le commissaire central estime imposées indûment à son service. Elles comprennent notamment des surveillances diverses, les recensements effectués pour le compte de la municipalité, la révision des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs. En 1911 encore, le service de la police assure le recensement de la population et le portage de cartes pour les retraites ouvrières. En 1936, il supporte entre autres le recensement de la population, et 27.900 remises de cartes d'électeurs.

Les principaux exemples d'activités que délaisse progressivement la police municipale concernent les domaines de l'hygiène et de l'assistance. Le service de la police municipale participe en effet directement, en détachant des gardiens à cet effet, à ces activités. Le dispensaire municipal anti-vénérien est ainsi en partie tenu par des policiers, comme dans la plupart des villes. La confusion initiale entre le traitement sanitaire des maladies vénériennes et la répression de la prostitution octroie aux policiers un domaine d'intervention, l'organisation du contrôle sanitaire des prostituées. Cette confusion des registres d'action ne s'achève à Grenoble qu'avec la fin de la réglementation de la prostitution en 1930 qui désimbrique le champ des interventions policières de celui des politiques sanitaires de lutte contre les maladies vénériennes.

Le domaine de l'assistance se prête à une recomposition similaire. Conjointement à son action répressive l'administration policière a très tôt

en charge l'attribution d'une partie des secours à l'attention des passagers et des indigents. Elle délivre les billets de logement, les bons de pain, et les bulletins d'admission à l'hôpital. Le refuge municipal pour les indigents est ouvert à Grenoble en 1880. De cette date jusqu'à la fin de la première guerre mondiale, le refuge qui comprend une quinzaine de lits est tenu par un agent de police aidé de sa femme. Cette activité policière n'est pas négligeable, puisque dès les premières années d'ouverture près d'un millier de personnes y trouvent un hébergement (Tableau 3).

Tableau 3 – *Nombre de personnes logées au refuge des passagers indigents de Grenoble 1881-1903*

année	hommes	femmes	enfants	total
1881	867	23	16	906
1885	893	22	15	930
1890				1278
1895	1555	56	39	1650
1900	1877	108	46	2031
1903	2018	60	43	2121

Source: Rapports annuels des commissaires centraux

Progressivement, l'administration policière se départit de ce domaine d'intervention. Si elle contribue encore à délivrer des billets de logement, elle ne conserve pas la gestion du refuge municipal au sortir de la guerre. Mais elle ne peut éviter de se voir confier des tâches administratives liées à la législation sociale.

Sur l'ensemble de la période, le *community policing* comme pratique policière de terrain connaît à la fois une grande stabilité et des transformations. La stabilité est celle de la pratique policière et de son orientation: l'activité quotidienne de police de la communauté locale, telle qu'on peut la lire à travers les mains-courantes des Commissariats, les bilans budgétaires et administratifs d'emploi des agents et autres rapports annuels d'activité du service reste à Grenoble une activité essentielle de la police municipale. Les transformations, secondaires, sont celles de la vie sociale locale.

2. *Le community policing: les transformations de la pratique intellectuelle de catégorisation*

Nous avons défini en introduction le *community policing* comme une activité policière de terrain mais également comme une activité intellectuelle de qualification de situation d'ensemble, de production d'une représentation

de l'ordre local. Cette pratique intellectuelle, qui prend principalement la forme d'un compte-rendu annuel sur l'activité du service de la police municipale, est contemporaine du développement des prérogatives municipales et du service. Elle se situe à la conjonction d'une conception renouvelée de la responsabilité administrative des commissaires et de la nécessité pratique pour lui d'obtenir des crédits croissant pour son service. A Grenoble le commissaire adresse un rapport annuel au maire à partir de 1878. Ce rapport est un document intéressant à plus d'un titre. Le commissaire central y rend compte de son activité comme chef d'un service municipal. Il s'agit d'un document de bilan et de propositions, écrit à destination de l'autorité qui lui accorde ses moyens budgétaires, et dont ni la forme ni le contenu ne répondent à des prescriptions normatives extérieures au service. L'étude des rapports annuels permet donc de saisir, à travers les catégories du compte-rendu et leur agencement le sens et la cohérence que le commissaire central donne à l'activité policière locale. Dans ces documents, les commissaires situent les missions du service dans un ordre et des catégories acceptables par l'instance à laquelle ils entendent rendre compte; ils expriment aussi la manière dont ils conçoivent – explicitement ou non – leur situation professionnelle et les intérêts sociaux légitimement constitués autour de la question de l'ordre urbain local¹¹.

On peut distinguer dans la présentation des documents trois périodes. Jusqu'à la fin du siècle, la cohérence locale l'emporte et les rapports insistent sur les éléments qui composent l'ordre ordinaire de la communauté locale. Au début des années 1900, une rupture nette s'opère dans le compte-rendu. Cette cohérence se délite sans toutefois qu'une logique alternative s'impose immédiatement. Après guerre, la définition croissante de l'activité sur la base des prescriptions centrales met en cause la nécessité même d'un rapport annuel destiné à l'autorité municipale.

La persistance d'une cohérence municipale

De 1878, date du premier rapport annuel, à la fin du siècle, les rapports sont proches dans leur composition et dans leur contenu. Comportant entre quinze et trente pages, le document se compose jusqu'à la fin du siècle de trois parties. La première traite des questions de personnel et d'organisation du service, la deuxième des activités relevant de la police municipale, et la troisième présente des statistiques d'activité. Dans cette économie d'ensemble stable, certaines variations du propos sont significatives. La deuxième partie du rapport est la plus longue et constitue souvent plus de la moitié du compte-rendu. La tendance est toutefois, en volume, à une baisse de l'importance relative de cette rubrique. Elle expose les activités du service sur les

¹¹ Le rapport d'activité sur le service de la police municipale fait l'objet d'une réflexion professionnelle partagée dont on trouve des échos dans leur revue professionnelle *«Le Journal du commissaire de police»*.

questions qui relèvent de la police municipale au sens juridique du terme. Les catégories du compte-rendu y connaissent une longévité remarquable, mais leur organisation subit néanmoins certaines modifications (Tableau 4).

Tableau 4 – *Rubriques du rapport annuel du commissaire central (police municipale) 1878-1896 (dans l'ordre du rapport)*

1878	1886	1896
Hygiène-salubrité (dont: Rage-chiens errants)	Sûreté et mœurs	Bohémiens
Etablissements insalubres	Souteneurs et gens sans aveu	Bouquetières
Voirie-Balayage	Cafés et débits de boisson	Bureaux de placement
Alimentation publique (dont: Boulangers	Service téléphonique	Cabarets
Boucherie)	Hygiène-salubrité	Brasseries
Marchés	Voirie-balayage	Chiens errants
Propreté des marchés	Halles et marchés	Denrées alimentaires et
Cafés-Cabarets	Denrées alimentaires	hygiène
Cercles	Mendicité-vagabondage	Etrangers
Logeurs en garni	Chiens errants	Hôtels
Bureaux de placement	Voitures de place	Auberges
Brocanteurs	Hôtels, auberges, garnis	Incendies
Crieurs de journaux	Incendies	Industrie
Saltimbanques	Objets trouvés	Logeurs en garni
Marchands ambulants	Refuge des passagers	Marchands ambulants
Voitures publiques	Bohémiens	Mœurs
Police des mœurs		Objets trouvés
Surveillance légale		Refuge des passagers
Service incendies		Salubrité
Spectacles publics		Théâtre, Casino, Variétés
Théâtres		Vagabonds, mendiants et
Concerts		gens sans aveu
Etrangers		Voitures de place
Epaves		

Source: Rapports annuels du commissaire central

D'une manière générale, le contenu des rubriques évolue plus rapidement que la classification elle-même. Si l'on prend en compte l'ensemble des rubriques traitant d'hygiène, d'alimentation, de propreté et de salubrité, on observe qu'elles sont abordées différemment par le commissaire central en 1878, 1886 et 1896. En 1878, la préoccupation du commissaire Gardès est de veiller à la bonne organisation de ce domaine par des exigences positives,

en insistant sur les obligations de faire plutôt que sur les obligations de ne pas faire. Plutôt que de dresser des contraventions, il «*donne à [son] service des instructions sévères, afin d'exiger des étalagistes que le dessous de leurs bancs, soit nettoyé avec soin*». Il veille lui-même à ces questions, par exemple l'été à la fraîcheur du poisson vendu à la criée sous la halle: «à la vente à la criée sous la halle, le commissaire de police a fait détruire, dans le courant de l'année, 400 kilogrammes environ de poisson de mer» indique-t-il en 1878; de même, il intervient directement sur la question de la propreté des étals du marché Sainte-Claire: «ces marchandes, malgré les observations que je leur ai faites moi-même, persistent à jeter à terre les débris de fruits et légumes», rappelle-t-il dans son rapport de 1879.

En 1886, les mêmes rubriques sont rédigées sur un ton plus distancié, avec un usage plus marqué de la forme passive. Elles comportent des appréciations générales: «les marchés sont généralement bien approvisionnés principalement dans la belle saison où la marchandise est en abondance», et la description des principales infractions constatées: «quelques personnes font encore des dépôts sur la chaussée, des ouvriers qui, obligés d'aller faire leur journée, jettent leurs ordures soit pendant la nuit, soit de grand matin» (Rapport 1886). Elles ne rapportent aucune implication directe du commissaire. En 1896 enfin, le contenu des rubriques est réduit à l'essentiel. Les opérations rapportées renvoient pour leur conclusion à d'autres administrations, le Laboratoire municipal et le Parquet, par rapport auxquelles le service de la police joue un rôle instrumental de transmission des dossiers. Les seules saisies mentionnées ne le sont plus à l'initiative du service, mais à la suite de plaintes.

La comparaison de l'agencement des rubriques des années 1878, 1886 et 1896 souligne également une évolution. Les rapports pour 1878 et 1886 alignent les rubriques sans ordre apparent, alors que le rapport pour 1896 les énonce par ordre alphabétique. En fait, la liste de 1878 révèle une certaine cohérence thématique. Les questions concernant la propreté de la ville, qui ouvrent le rapport, et celles touchant au contrôle des professions y sont regroupées. En 1886 en revanche, cette logique s'est délitée. L'évolution dans l'organisation du document incite à comprendre le passage, en 1896, au classement alphabétique comme un symptôme de la perte de sens progressive des présentations antérieures.

Avec ces variations, dans l'économie générale de ce rapport, c'est donc la police municipale (au sens anté-libéral des catégories du bon ordre local) qui apparaît comme l'élément principal et structurant. La réglementation ou le droit constitue alors moins un référent des activités du service qu'un moyen, parmi d'autres, d'instituer l'ordre local, où les activités prescrites centralement apparaissent comme connexes. Cette logique est constamment présente dans les rapports du commissaire Gardès (1878); elle s'affaiblit au cours de la période au profit de la conception libérale de l'ordre réduit à l'absence de désordre.

La rupture avec la cohérence traditionnelle

Vues au travers des rapports annuels, les années qui vont de 1903 à la guerre se démarquent très vivement des ultimes années du siècle précédent. La conception de la police municipale, qui structurait logiquement le rapport que le commissaire central faisait au maire des activités du service, perd sa cohérence initiale pour se voir réinterprétée dans une représentation d'ensemble des activités de police fort éloignée de la précédente.

Cette rupture a une explication pratique fort simple. De 1880 à 1903 se succèdent au poste de commissaire central des hommes relativement âgés, qui ont construit par la pratique leur conception de leur rôle. Qu'ils partagent l'idée d'une cohérence de la police municipale ou qu'ils se prêtent à la routine pour la rédaction du rapport annuel parce que leur préoccupation principale est ailleurs, ils contribuent à faire perdurer une conception traditionnelle de la police municipale. Les comptes-rendus que rédige le commissaire central Pélatant, nommé en 1903, tranchent de ce point de vue sur les précédents. Arrivant à Grenoble pour son premier poste en police municipale, animé de convictions affirmées, sa propension à verbaliser sa pratique rend la rupture de ton dans les rapports annuels d'autant plus radicale. Il y anticipe en partie et explicite assez clairement les conceptions qui seront, sous une forme moins abrupte et abstraite, celles des commissaires qui lui succéderont.

Le rapport annuel apparaît pour Pélatant comme un document important dans lequel s'exprime l'ensemble de sa démarche de responsable du service local de la police. Il entend rendre compte en effet non seulement des activités effectuées, mais aussi de la politique d'ensemble suivie en matière policière. S'il considère qu'un fonctionnement démocratique de la police, sur lequel au contraire de ses prédécesseurs il met l'accent, suppose que des comptes soient rendus sur la manière dont l'action est conduite, il a aussi de sa fonction de commissaire central une conception en quelque sorte éducative. Le commissaire se doit d'être le porteur d'une modernité policière républicaine tant en ce qui concerne l'organisation et la gestion du personnel, qu'en ce qui concerne les politiques à mener. Aussi ses rapports comportent-ils une introduction générale qui, de plus en plus longue, devient une première partie dans les rapports de 1906 et de 1907, et qui expose ses conceptions policières d'ensemble et l'état d'esprit dans lequel il dirige la police locale. Pélatant développe une conception de la police très éloignée de l'idée de la police municipale partagée par ses prédécesseurs et exprime là une conception de la police que sous des formes moins entières partagent une partie des commissaires de sa génération. Lors que la réflexion administrative moderniste de l'époque est unanime à plaider en faveur d'une étatisation des polices municipales qui va de pair avec une dilution de l'ordre local dans des prescriptions nationales, Pélatant s'exprime pour une autonomie locale où la police disposerait d'une autonomie marquée à l'égard de tous les pouvoirs

dont elle dépend, tant locaux que centraux. La contrepartie de l'autonomie qu'il souhaite est que la responsabilité du commissaire s'exerce également devant les diverses autorités dont il dépend. Cette position le conduit à développer une pratique où il entend rendre compte scrupuleusement, au titre de l'autonomie qu'il revendique, de son activité.

La seconde partie du rapport est consacrée au «service de la police» proprement dit, à son fonctionnement comme service municipal. Il présente l'état du service, comme le faisait la première partie des rapports de ses prédécesseurs. Les commissaires centraux en poste à Grenoble jusqu'à la guerre, tout en s'abstenant des considérations théoriques de leur prédécesseur, ne reviennent pas sur la transformation de l'économie d'ensemble du rapport annuel. Les leurs, plus brefs, ne comportent pas plus d'une dizaine de pages. Les statistiques d'activités n'y réapparaissent pas, et le rapport se compose régulièrement d'une présentation de la situation du personnel et du service, suivie d'un projet de budget. Il s'agit donc d'abord de documents administratifs où le fonctionnement du service occupe la place centrale, au détriment du compte-rendu de ses activités, dont la part se réduit considérablement. Dans cette évolution de l'équilibre d'ensemble du rapport, les activités de police municipale apparaissent encore sous certaines des rubriques traditionnelles en 1908, puis à partir de 1909 disparaissent, comme tout compte-rendu d'activité au sens propre du terme.

Progressivement l'activité de police n'est donc plus au centre du compte-rendu d'activité. Cette conception est celle des commissaires centraux, mais il semble qu'elle ne rencontre pas d'opposition du côté de l'autorité municipale qui, concentrée sur des préoccupations de présentation budgétaire, ne trouve rien à redire au contenu du rapport annuel.

Dans ce contexte, les rapports atypiques du commissaire Pélatant apparaissent comme une parenthèse. Ils ne vont pas à contre-courant du mouvement de remise en forme qui intègre progressivement les activités de police municipale à un ordre centralement défini. La tendance des premières années du siècle est consacrée après la première guerre mondiale. Les rapports annuels deviennent des documents de préparation du budget qui présentent non plus l'activité mais le fonctionnement du service. La gestion du personnel et l'emploi des crédits constituent l'essentiel d'un propos maintenant structuré, lorsqu'il l'est, selon l'organigramme du service. Cette évolution est consacrée par la modification du titre du document, qui devient à partir de 1925 un *Rapport relatif à l'établissement du budget de la police municipale*, et à partir de 1930 un *Projet de budget de la police municipale*.

Dans ce cadre, il n'y a plus place pour une référence explicite à la finalité des activités ou aux priorités poursuivies. La spécialisation du rapport annuel en document budgétaire ne s'accompagne pas en effet de la production d'un document qui viendrait s'y substituer. Du point de vue du commissaire central, il n'y a en fait plus lieu de rendre compte à l'autorité municipale de la cohérence

de l'activité d'un service qui reste pourtant un service de la ville, mais seulement de l'usage des moyens qui sont mis à sa disposition. Il est significatif de cette évolution qu'à partir de 1919 les seules statistiques relatives aux activités de police soient produites par la mairie et non plus par le commissaire. Publiées mensuellement dans le *Bulletin municipal*, elles sont sommaires, ne s'accompagnent d'aucune appréciation qualitative, et se présentent comme l'enregistrement d'activités disjointes sans logique d'ensemble affirmée (Tableau 5).

Tableau 5 - *Catégories des statistiques d'activité de la police municipale*

crimes et délits
contraventions
arrestations
morts accidentelles
suicides
voyageurs descendus dans les hôtels ou garnis
voyageurs indigents secourus
voitures de nomades éloignés de la ville
chiens errants (réclamés - abattus)
condamnations en simple police (amendes - emprisonnement)
garnis-créations
débts de boissons-créations

Source: *Bulletin municipal*, Grenoble, 1919-1939

Le service de la police municipale, pour ceux qui le dirigent et l'orientent, les commissaires, est devenu une police urbaine où les prescriptions nationales traitent le local comme un contexte sans que la question de la cohérence locale de l'action ou celle de ses priorités soient abordées.

Conclusion

En conclusion deux points peuvent être soulignés. L'usage de la notion de *community policing* nous permet de cerner un champ d'activité à composante traditionnelle (bon ordre local anté-libéral) qui reste très présent, sous des formes renouvelées, dans la pratique des polices des villes de la III^{ème} République. Ici comme ailleurs il s'agit d'un registre de l'action qui se trouve progressivement oblitéré par la montée en puissance d'un modèle professionnel à dominante judiciaire ou administrative¹². Le *community policing*

¹² Voir par exemple, E.A. Johnson, *Urbanization and crime, Germany 1871-1914*, Cambridge University Press, New York 1995; C. Emsley, B. Weinberger, *Policing Western Europe: Politics, Professionalization and Public Order 1850-1940*, Greenwood Press, Westport 1991;

devient progressivement un faire sans visibilité: à la relative permanence des pratiques de terrain peut être opposée la rapidité de leur disparition dans les comptes-rendus de l'activité¹³.

Nous avons retenu ici une définition élargie de la notion de *community policing* en associant à la pratique de terrain la pratique intellectuelle d'élaboration d'une représentation professionnelle du bon ordre local. Le cadre juridique hybride, celui consolidé par la loi municipale de 1884, et la situation spécifique des commissaires nous semblaient constituer un contexte favorable, au moins pour un temps, à l'expression de celle-ci. Il ne s'agissait pas de poser l'hypothèse que les commissaires définissaient seuls les catégories légitimes de l'action, mais de voir comment, dans ce contexte, la professionnalité des policiers, exploitait ou éludait ce registre de la pratique. Les tentatives de déploiement d'une professionnalité policière sur cette base, comme celle du commissaire Pélatant, sont restées sans suite; elles n'en constituent pas moins un indice du caractère hétérogène de la tradition policière française. C'est en quelque sorte la seconde modalité de l'invisibilité du *community policing* dans l'exemple français.

J.-M. Berlière *et al.* (dir.), *Métiers de police, Être policier en Europe, XVIII^{ème}-XX^{ème} siècle*, PUR, Rennes 2008.

¹³ On pourrait considérer que l'affirmation progressive et sans trop de heurs d'une police «au service de la nation», modèle centralement promu sous la III^{ème} République, supposait l'existence d'une «police sommaire», à la manière de la «justice sommaire» de Simona Cerrutti, c'est à dire indissociable des relations sociales locales qui lui donnent son efficace; voir S. Cerutti, *Normes et pratiques, ou de légitimité de leur opposition*, in B. Lepetit (dir.), *Les formes de l'expérience*, Albin Michel, Paris 1995, pp. 127-149.